

31. 12. 63

## Ausgangspunkte für eine Stellungnahme zur Weltwirtschaftskonferenz

### I. Allgemeines

1. Unser Export nach der unterentwickelten Welt ist nicht unbedeutend. 1938 20 %, 1954 27 %, 1962 22 %. Seit den Fünfzigerjahren hat als Ersatz für den Exportzuwachs in zunehmendem Umfange eine Verlagerung der schweizerischen Produktion in die unterentwickelten Länder (UL) stattgefunden. Dies nicht zuletzt wegen der Devisenschwierigkeiten dieser Länder, die sie veranlasst haben, durch das Mittel des Import-schutzes den Import durch eigene Erzeugung zu ersetzen. Dabei muss man sich bewusst sein, dass eine auf den nationalen Raum ausgerichtete Industrialisierung nur von beschränkter Rationalität sein kann. Erst wenn die Industrie dieser Länder zur Exportreife gelangt, wird in diesen Ländern die aus wirtschaftlichen, sozialen und politischen Gründen wünschenswerte, starke Beschleunigung der Wohlstandsbildung eintreten.
2. Die Schweiz ist daher sowohl in Bezug auf ihre Exporte, die Ungewissheit der europäischen Integrationsentwicklung und ihre Investitionen daran interessiert, dass diesen Ländern geholfen wird, ihre Entwicklung zu beschleunigen. Dies sowohl durch eine Erhöhung des Exporterlöses für die traditionellen Exportprodukte dieser Länder als auch durch Beschleunigung einer allmählich in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung hineinwachsenden Industrialisierung.
3. Es darf auch nicht vergessen werden, dass der Bedarf der UL an schweizerischen Produkten mit der fortschreitenden Industrialisierung eher überproportional zunehmen dürfte.





4. Die bisherigen "internationalen" Vorschläge visieren zwei Gruppen von Massnahmen:
  - a) Solche, die darauf abzielen, den Erlös aus den traditionellen Exportartikeln (meist Stapelwaren) der UL zu heben;
  - b) solche, die darauf abzielen, die Produktionsskala in den UL durch Industrialisierung zu verbreitern und dieser Industrie das Hineinwachsen in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung zu erleichtern.
  
5. Zwischen den beiden Zielen besteht zudem ein innerer Zusammenhang. Eine Hebung der Exportpreise für die in Frage stehenden Stapelwaren wird nur sehr beschränkt möglich sein, solange die UL ausschliesslich auf den Export verhältnismässig weniger Waren angewiesen sind und daher das Angebot in diesen Waren rascher zunimmt als die Nachfrage.
  
6. Eine dauernde Hebung der Preise der in Frage stehenden Produkte lässt sich nur erreichen, wenn ein Teil der Produktionsfaktoren durch die Industrialisierung und die damit verbundene Erhöhung des inneren Bedarfes an Nahrungsmitteln absorbiert wird. Die UL müssen diesen Weg beschreiten. Für einzelne Industrien in den entwickelten Ländern gehen daher auf alle Fälle traditionelle Märkte verloren.

Im allgemeinen wird angenommen, dass auf längere Frist gesehen die Industrie der entwickelten Länder insgesamt eher von der Industrialisierung der Entwicklungsländer profitiert. Nicht unwichtig in



diesem Zusammenhang dürfte aber sein, ob die Industrialisierung in den UL sich vorderhand fast ausschliesslich im Sinne der Imports substituierung vollzieht oder ob sie sich schon frühzeitig auf die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung ausrichtet. Es ist zu erwarten, dass der zweite Fall zu einer stärkeren Wohlstandsentwicklung und zu einem intensiveren Aussenhandel führt.

7. Es dürfte daher auch in unserem Interesse liegen, wenn den UL geholfen wird, ihre Industrialisierung möglichst frühzeitig auf eine weltwirtschaftliche Arbeitsteilung auszurichten. Im Hinblick darauf, dass sich unsere Industrieprodukte von den Massenartikeln abheben, ist anzunehmen, dass die Nachteile für einzelne unserer Industrien wesentlich geringer sind als die für unsere Gesamtwirtschaft zu erwartenden Vorteile.

Es ist ferner zu vermuten, dass jene schweizerischen Produkte, die wirksam von den UL konkurrenziert werden können, sich auf die Dauer auch wegen der Konkurrenz aus Industrieländern nicht werden halten können.

Diese allerdings nur sehr generellen Ueberlegungen lassen ahnen, dass wir den Bestrebungen der UL, zur beschleunigten industriellen Exportreife zu kommen, positiv gegenüberstehen sollten.

8. Sollten die direkten oder indirekten Auswirkungen der Weltwirtschaftskonferenz zu einer Erhöhung der Preise einzelner Nahrungsmittel und Rohstoffe führen, so mag dies unmittelbar gewisse Nachteile für die Industrieländer bedeuten. Diese Nachteile dürften aber mit

der Zeit überkompensiert werden durch die Vorteile. Insbesondere ist folgendes zu bedenken:

- a) Die UL werden zahlungsfähiger. Bei andauernden geringen Exporterlösen der UL muss mit beträchtlichen Verlusten auf den immer grösseren Kredithingaben der Industrieländer gerechnet werden.
- b) Die unbefriedigenden Exporterlöse der UL müssen seitens der Industrieländer mit einer wachsenden, immer mehr Geschenkcharakter annehmenden Entwicklungshilfe kompensiert werden.
- c) Eine Förderung der UL kann mithelfen, den allgemeinen Wohlstand zu heben.
- d) Die Bedeutung der Rohstoffe und Stapelartikel als Kostenfaktor tritt beim konsumfertigen Produkt gegenüber dem rascher wachsenden Kostenanteil von Arbeit und Kapital immer mehr zurück.

## II. Internationale Abkommen zur Hebung des Exporterlöses für Rohstoffe und Nahrungsmittel

1. Die internationalen Abkommen an sich sind ein Instrument, um eine Verständigung zwischen einer Mehr- oder Vielzahl von Nationen zu erzielen. Entscheidend ist, über was man sich verständigt.
2. Gemäss den bisherigen Informationen stehen folgende Ziele in Diskussion:



- 5 -

- a) Beseitigung extremer Preisschwankungen;
- b) Milderung der Wirkung extremer Preisschwankungen auf die Devisendisponibilitäten;
- c) dauernde Erhöhung der Preise bzw. der Deviseneinnahmen für Produkte, die wegen Ueberangebot unter chronischem Preisdruck stehen.

3. Als Mittel zur Erreichung dieser Ziele werden hauptsächlich genannt:

- a) Fixierung von Mindest- und Höchstpreisen und Schaffung von Ausgleichslagern, die in Funktion treten, sobald die Preislimiten unter- oder überschritten werden;
- b) Darlehen und Geschenke an jene Länder, deren Exporterlös vorübergehend stark sinkt, aus bereits bestehenden oder neu zu schaffenden internationalen Fonds ("Versicherung des Exporterlöses");
- c) Angebotssteuerung: Zentralisierung des Weltmarktangebotes auf verhältnismässig wenige Stellen, die durch Zusammenarbeit in der Lage sind, das Angebot so zu dosieren, dass ein optimaler Verkaufserlös erzielt wird;
- d) Produktionssteuerung: Durch direkte Produktionsbegrenzung, die von den Produktionsländern in ihren Gebieten durchzusetzen sind, oder durch eine Preissteuerung, wobei die Produktionsländer dafür sorgen müssen, dass Weltmarktpreis und Produzentenpreis - welche letzterer die Steuerung der Produktionsmenge übernimmt - voneinander getrennt werden.

- 6 -

- e) Vereinbarung von Subventionsbeschränkungen, damit die Produktion durch Ausschaltung teurer, künstlich gestützter Produzenten vermindert wird;
- f) Aufkauf von Produktionsüberschüssen der Hauptnahrungsmittel und deren geschenkweise Ueberlassung an unterernährte, kaufkraftschwache Regionen. Schaffung eines internationalen Fonds zu diesem Zwecke;
- g) Abbau der Handelsschranken und der Fiskalbelastung mit dem Ziel, den Absatz zu steigern und den Preis zu heben;
- h) Besteuerung des Exportes oder des Importes der Produkte zu Gunsten der UL im allgemeinen oder des Herkunftslandes im besonderen.

#### 4. Kritische Würdigung der Ziele

Den unter Ziffer 2 erwähnten Zielen kann schweizerischerseits zugestimmt werden. Es erscheint zweckmässig -- auch vom Standpunkt der Verbraucher aus -- wenn versucht wird, extreme Preisschwankungen auszuschalten. Es entspricht im Hinblick auf die Entwicklungspläne der UL einem Bedürfnis, dass deren Devisendisponibilitäten vorausschaubar sind. Ebenso wäre es angezeigt, eine gewisse Parallelität in der Preisentwicklung bei Export und Import zu erreichen. Es wäre begrüssenwert, wenn der Zwang der Entwicklungsländer, immer wieder die Produktion der gleichen Waren, unabhängig von der Nachfrageentwicklung, zu forcieren, gemildert würde.



Das Problem wird für uns weniger in den Zielen als in den zu ihrer Erreichung zu wählenden Mitteln liegen.

## 5. Kritische Würdigung der Mittel

### a) Festsetzung von Preislimiten (Interventionspreisen), verbunden mit Ausgleichslagern, ev. ergänzt durch Produktionslenkung

Die Festsetzung von Preislimiten allein dürfte nicht genügen, da der Preis die Aufgabe hat, Angebot und Nachfrage einander anzugleichen. Eine zweckmässige Ergänzung kann daher in einem Auffanglager bestehen, das -- je nachdem ob der Preis nach oben oder unten tendiert -- Waren abgibt oder aufnimmt. Da Auffanglager eine gewisse Grösse kaum übersteigen können, wird gewöhnlich auch etwas vorgesehen für den Fall, dass die Preisschwankungstendenzen die Auffangkapazität des Ausgleichslagers übersteigen. Für diesen Fall wird normalerweise eine Beeinflussung der Produktion vorgesehen, sei es durch Neufestsetzung der Interventionspreise, sei es durch direkte und wirkende Eingriffe.

Diese Mittelkombination kann dort eingesetzt werden, wo Aussicht besteht, dass -- über längere Frist gesehen -- sich Angebot und Nachfrage im Rahmen der festgesetzten Preislimite ausgleichen. Besteht eine solche Aussicht nicht ohne weiteres, so müsste sie zuerst künstlich geschaffen werden, d.h. der Einsatz der Mittel zur Beseitigung von starken Preisausschlägen hätte nur komplementären Charakter.

Diese Kombination von Mitteln eignet sich vor allem für den Ausgleich von Preisschwankungen für Waren, die eine relativ unelastische

- 8 -

Nachfrage aufweisen, deren Angebot aber erfahrungsgemäss wegen des Einflusses der Natur immer wiederkehrenden starken Schwankungen ausgesetzt ist. Bei starken Angebotsverminderungen steigen die Preise rapid, was zum Teil zu irreversiblen Substitutionen führt; bei starker Angebotserhöhung sinken sie unverhältnismässig stark.

In der Regel muss der Einsatz dieser Mittel auf Waren beschränkt werden, die in verhältnismässig wenigen Gegenden, die zur Hauptsache ähnlichen Witterungseinflüssen unterliegen, produziert werden.

Es muss dafür gesorgt werden können, dass die Preislimiten nicht zu einer langfristigen Ausdehnung der Produktion in einem Umfang führen, die das Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage stören. Damit solche Abkommen funktionieren, müssen die wichtigeren Produzenten daran teilnehmen. Je vollständiger der Teilnehmerkreis auf der Produzentenseite ist, desto weniger ist ein Mitmachen der Konsumländer unentbehrlich, und umgekehrt. Ein Mitmachen der Hauptkonsumenten wird in der Regel auch gewünscht zur Erleichterung der Aufbringung der Mittel für das Auffanglager und zur Sicherung seines zweckmässigen Einsatzes.

Von schweizerischer Seite können Abkommen dieser Art, wenn sie so gestaltet sind, dass sie Erfolg versprechen, begrüsst werden. Sie können allerdings beträchtliche Anforderungen an uns stellen. Dies betrifft nicht nur den Bereich der Finanzen, sondern auch denjenigen der Einfuhrkontrolle, sofern das Abkommen vorsieht, dass Einkäufe nur bei den Signatarstaaten erfolgen dürfen. Die Einfuhrkontrolle müsste sich auf zuverlässige Dokumente der Verkaufsländer stützen können. Wir sollten bereit sein, eine solche Belastung auf uns zu nehmen, sofern die erstrebten Ziele in einem als genügend



gross erachteten Umfange erreichbar erscheinen.

Für die Prüfung ist also die Geeignetheit der Ware, die längerfristige Angebots- und Nachfragestruktur, der Kreis der mitmachenden Länder sowie die Funktionsaussichten des geplanten Mechanismus von Bedeutung.

b) "Versicherung des Exporterlöses"

Der Ausgangspunkt ist ebenfalls eine vorübergehende starke Schwankung der Preise der wichtigsten Exportprodukte eines Landes. Die übrigen Voraussetzungen sind aber komplexer, denn es wird versucht, Fälle zu berücksichtigen, wo das Hauptexporterzeugnis auch noch von Ländern geliefert wird, die nicht gleichen Klimaeinflüssen ausgesetzt sind und wo neben dem Hauptexporterzeugnis wichtige andere Exporte getätigt werden, deren Mengen- und Preisentwicklung vielleicht die Ausfälle im Hauptprodukt weitgehend ausgleichen können.

Solche Tatbestände können nicht durch Produktabkommen berücksichtigt werden. Sie müssen auf dem Stand der Zahlungsbilanz, soweit sie durch vorübergehende Exporterlösverminderung beeinflusst wird, aufbauen.

Am geeignetsten für solche Fälle erscheint eine Beanspruchung des Internationalen Währungs-Fonds (IWF) oder einer konsortialen ad hoc-Hilfe, soweit die Quote beim IWF zu gering oder bereits konsumiert ist. Es stellt sich die Frage, ob die Zugrechte auf den IWF eventuell im Lichte solcher Aufgaben revidiert werden müssen.

An sich scheint der Gedanke konstruktiv und der eingehenden Prüfung wert. Es handelt sich zudem um eines der Projekte,

- 10. -

das sich am relativ leichtesten verwirklichen liesse. Es ist daher möglich, dass es rasch in den Vordergrund der Diskussionen gelangt. Allerdings wären strenge Anforderungen zu stellen in dem Sinne, dass es sich nur um einen Ausgleich vorübergehender Schwankungen handeln darf.

Im Hintergrund des Gedankens steht die Annahme, dass die betreffenden UL ihre Entwicklung durch längerfristige Pläne beschleunigen und der abrupte Rückgang der Deviseneinnahmen nicht nur die Pläne stört, sondern vorübergehend die Zahlungsfähigkeit dieser Länder gefährdet. Da wir auch im Hinblick auf unsere ERG und die vielleicht kommende IRG ein Interesse an der Aufrechterhaltung der Zahlungsfähigkeit haben, verdient der Gedanke auch von uns gefördert zu werden.

Es ist allerdings zu beachten, dass wir dem IWF noch nicht angehören. Das Problem eines Beitritts wird sich allerdings erneut stellen, wenn die in Angriff genommene Vervollständigung des Instrumentariums der Nationalbank beendet ist.

Dagegen bestehen für uns heute schon Möglichkeiten, im Rahmen von konsortialen ad hoc-Hilfen mitzumachen. Allerdings ist das bisherige parlamentarische Verfahren für solche Fälle zu langsam. Es wäre daher zur gegebenen Zeit zu prüfen, ob der Bundesrat vom Parlament eine Rahmenermächtigung verlangen sollte.

Voraussetzung für den Einsatz dieses Mittels wäre aber immer, dass Aussichten für einen längerfristigen Ausgleich vorhanden sind.



c) Angebotssteuerung :

Diese Lösung kommt vor allem dort in Frage, wo das Angebot aus wenigen Ländern stammt, die die Ware nicht selber konsumieren. Diese Länder müssten in der Lage sein, das auf den Weltmarkt gelangende Angebot ihrer Volkswirtschaft durch eine zentrale Stelle zu steuern. Normalerweise wird im Innern der Länder eine Produktionslenkung stattfinden müssen, damit das innere Angebot das nach aussen zugelassene Angebot auf die Dauer nicht übersteigt.

Sofern alle massgeblichen Produzentenländer sich einer solchen Regelung unterziehen, wäre an sich ein Mitmachen der Konsumländer nicht notwendig. Je unvollständiger aber die Angebotskontrolle oder je grösser der Kreis der Produzentenländer ist, auf die ein Druck zum Mitmachen ausgeübt werden soll, desto unentbehrlicher wird die Teilnahme möglichst aller Konsumländer.

Falls solche Abkommen bezüglich des Inhaltes und des Teilnehmerkreises funktionsfähig erscheinen, sollte die Schweiz mitmachen. Dies selbst dann, wenn von ihr gewisse Einfuhrkontrollen verlangt werden. Allerdings müssen die Angebotsländer zuverlässige Dokumente schaffen, die eine genügende Kontrolle gestatten.

Sofern die Konsumländer mitwirken müssen, so sollten sie ein Mitspracherecht für die Festsetzung der Angebotsmengen und der Preise haben.

Bezüglich des Problems der Ersatzbeschäftigung, das sich als Auswirkung der Angebotsbeschränkung stellt, verweisen wir auf lit.d).

d) Produktionslenkung

Sie ist eine Massnahme, um mit permanenten Tendenzen zur Ueberproduktion fertig zu werden. Sie soll das Angebot auf längere Frist in ein solches Verhältnis zur Nachfrage bringen, dass daraus ein verglichen mit heute höherer Preis resultiert.

Es sind in diesem Zusammenhange u.a. vier Warengruppen zu unterscheiden:

- aa) Landwirtschaftsprodukte der tropischen Zone, die nicht in direkter Substitutionskonkurrenz zu Landwirtschaftsprodukten der gemässigten Zone stehen;
- bb) Landwirtschaftsprodukte der tropischen Zone, die in direktem Substitutionsverhältnis zu Landwirtschaftsprodukten der gemässigten Zone stehen (Fettstoffe);
- cc) Landwirtschaftsprodukte der gemässigten Zone;
- dd) Metalle und andere Naturschätze.

ad aa): Landwirtschaftsprodukte der tropischen Zone, die nicht in direkter Substitutionskonkurrenz zu Landwirtschaftsprodukten der gemässigten Zone stehen.

Die Produktionsbeschränkung kann am ehesten dort durchgesetzt werden, wo verhältnismässig wenige Produzentenländer vorhanden sind und diese Länder gewillt sind, mitzumachen.

Produktionsbeschränkungen mit dem Ziel, einen optimalen Exporterlös zu erhalten, haben zwar <sup>für</sup> die UL insgesamt einen Wert an sich. Für die einzelnen Länder aber mag der Wert recht ungleich sein. Es werden Produktivkräfte freigestellt und die Frage ist, was mit ihnen geschehen soll. In den bereits zur Industrialisierung übergegangenen



Länder (obere Stufe der UL) werden solche Kräfte leichter Verwendung finden können als in den reinen Agrarländern (untere Stufe der UL).

Bei Weiterdauer des Ueberangebotes würden für die untere Stufe der UL Aussichten bestehen, dass sich die obere Stufe im Hinblick auf die landesinneren Ertragsverhältnisse allmählich aus der Produktion des betreffenden Gutes zurückzöge und die Sanierung durch eine Veränderung der Arbeitsteilung einträte. Diese Entwicklung wird durch die Produktionssteuerung mindestens verlangsamt.

Gleichzeitig ist zu beachten, dass die obere Stufe der UL von den Industrieländern insbesondere in Form von Exportkrediten für Kapitalgüter und in Form direkter industrieller Investitionen eine substantielle Diversifizierungshilfe erhalten. Zudem haben diese Länder das Begehren um zollmässige Privilegierung ihrer Industrieprodukte gestellt.

Diesen Verhältnissen müsste mindestens in dem Sinne Rechnung getragen werden, dass die untere Stufe der UL am vorgesehenen Produktionszuwachs einen steigenden Anteil erhalten. Die untere Stufe müsste sich zu einer Abschöpfung eines Teils des Erlöses verpflichten, der unter Aufsicht einer UNO-Instanz, z.B. Weltbank, zur Diversifizierung der Produktion verwendet würde.

Wirtschaftlich rationell wirkende und funktionierende Abkommen dieser Art sind daher sehr anspruchsvoll und wahrscheinlich nur für ganz wenige Waren anwendbar.

- 14 -

ad bb): Landwirtschaftsprodukte der tropischen Zone, die in direktem Substitutionsverhältnis zu Landwirtschaftsprodukten der gemässigten Zone stehen (Fettstoffe)

Hier stehen die tropischen Fettstoffe im Vordergrund, die bis zu einem gewissen Grade in Konkurrenz zu den Schlachtfetten und zur Butter der gemässigten Zone stehen.

Es dürfte schwer sein, auf diesem Gebiete zu Verträgen über Produktionslenkung zu kommen. Die Diskussion dürfte sich eher auf die fiskalische oder protektionistische Belastung konzentrieren.

In vielen Fällen werden die tropischen Fette zu Gunsten der tierischen Fette zusätzlich belastet. Es ist daher mit dem Begehren zu rechnen, dass die Belastungen beseitigt werden. Dies würde die Industrieländer wahrscheinlich zwingen, Verbilligungsbeiträge für die Verwendung ihrer eigenen tierischen Fettproduktion zu gewähren bzw. zu erhöhen. Vielleicht ist daher auch mit dem Begehren zu rechnen, dass die Belastung der tropischen Fettstoffe zwar weitergeführt werden kann, aber der erhobene Betrag an die tropischen Länder abzuführen sei.

Pro 1962 betragen die schweizerischen Einnahmen unter dem Titel "Preiszuschläge auf importierten Fettstoffen" Fr 21'440'918.--.

Da damit zu rechnen ist, dass die gemässigten Länder ihren Anfall an tierischen Fettstoffen verwenden werden, hat nur die Abführung eines Teils der Importabgaben an die UI Aussicht, diskutiert zu werden.

Für die Schweiz würde sich in einem solchen Falle ein nicht leicht zu nehmendes Finanzproblem stellen. Es wäre allerdings für unser Land schwierig, isoliert Opposition zu machen, da sich ja



ähnliche Probleme auch für die übrigen Industrieländer der gemässigten Zone ergeben.

Diese Frage bedarf schweizerischerseits noch einer besonderen Vertiefung, eventuell auch mit dem Ziele, Kriterien zu finden, die uns solcher Ablieferungspflichten enthöben.

ad cc): Landwirtschaftsprodukte der gemässigten Zone

Am schwierigsten dürften die Verhältnisse bei Produkten der gemässigten Zone liegen. Nicht alle Exporteure sind unterentwickelt und selbst bei den UL-Produzenten handelt es sich meist um solche, die mitten im Industrialisierungsprozess stehen, der aber in der Regel noch wenig Deviseneinnahmen bringt, zwar den Einfuhrbedarf von Konsumgütern vermindert, aber denjenigen von Produktionsgütern, Halbprodukten und Rohstoffen erhöht.

Auch die UL unter ihnen sind nicht in der gleich kritischen Lage wie die reinen Agrarproduzenten der unteren Stufe. Ihre Situation wird zudem erleichtert durch die substantiellen Kredithilfen, die sie beim Bezug von Investitionsgütern erhalten, sowie durch die beträchtlichen direkten Investitionen der Industrieländer. Zudem haben sie das Begehren für die Zollprivilegierung ihrer Industrieprodukte gestellt.

Der Weltmarkt für die landwirtschaftlichen Hauptprodukte der gemässigten Zone wird ebenfalls gedrückt durch die raschere Zunahme der Produktion als der Nachfrage. Das zusätzliche Charakteristikum

- 16 -

liegt darin, dass die Industrieländer ihre Preise künstlich stützen und somit künstlich die Produktion zu Lasten der Importmöglichkeiten vermehren und dass ein Teil der künstlich geförderten Produktion mit Ausfuhrsubventionen auf dem Weltmarkt abgesetzt wird.

Den UL-Produzenten kann daher nur geholfen werden, wenn die Industrieländer inkl. USA das Wachstum ihrer Produktion so regeln, dass sie

- Raum lassen für Importe;
- nicht auch noch mit subventionierten Exporten das Weltmarktangebot vermehren, es sei denn, es handle sich um die Aufrechterhaltung traditioneller, nicht expansiver Exporte insbesondere von Qualitäts- und Spezialprodukten.

Internationale Abkommen haben daher, wenn sie Erfolg versprechen sollen, vor allem bei diesen beiden Punkten anzusetzen.

Im Rahmen der EWG wird allerdings noch an eine dritte Möglichkeit gedacht: die Festsetzung von Minimalpreisen für bestimmte Angebotsmengen und die Schaffung eines Fonds, der Ueberschüsse des Weltmarktes aufkaufen und an hilfebedürftige Länder verschenken sollte, sofern bestimmte Angebotsmengen nicht zu den Minimalpreisen abgesetzt werden können. Der Zweck der Uebung liegt offenbar darin, den Weg für die Selbstversorgung der EWG freizumachen und die Ueberschüsse, sofern sie den festgesetzten Rahmen nicht übersteigen, auf ein Finanzproblem zu reduzieren.

Eine solche Lösung könnte wohl nur dann zu gewissen Resultaten führen, wenn zugleich auch Mindesteinfuhrquoten für die Industrieländer vorgesehen würden und, wer diese nicht erfüllt, den Aufkaufs-



fonds alimentieren müsste. Die Alimentationslast sollte also nicht auf die Importeure, sondern auf die Ueberproduzenten fallen; nur so könnte auf die Dauer eine Anpassung der Produktion erzielt werden.

Die Möglichkeit des Abschlusses eines funktionsfähigen Abkommens wird davon abhängen, ob es gelingen wird, die EWG zur Festsetzung von Einfuhrkontingenten zu veranlassen, die die Preisdifferenzen nur beschränkt abschöpfen, d.h. nur insoweit, als dadurch die Ausnützung der Kontingente nicht verunmöglicht wird.

Für die Schweiz wären Abkommen, die den Einstandspreis wesentlich erhöhen, nicht ohne Konsequenzen für die Durchschnittspreise. Allerdings wird die Tragweite erst näher geprüft werden können, wenn die Produkte, um die es sich handelt, bekannt sind.

Ein Subventionsverbot würde für uns keine unlösbaren Probleme aufwerfen, wenn es den Fall der Aufrechterhaltung traditioneller Spezialitätenexporte (Käse, Vieh und Obst) durch Subventionen ausklammern würde.

ad dd): Metalle und andere Naturschätze

Auf diesem Gebiete dürftensich wohl neue besondere Abkommen erübrigen.

e) Abbau der Handelsschranken und der Fiskalbelastung

Auch hier wären verschiedene Situationen auseinander zu halten, nämlich:

- aa) Produkte, die nicht in den Industrieländern hergestellt werden;
- bb) Produkte, die auch in den Industrieländern hergestellt werden.

Der Abbau echter Handelsschranken ist geeignet, die Absatzmöglichkeiten zu erhöhen. Bei mengenmässigen Beschränkungen ist das Vorliegen echter Handelsschranken zu vermuten. Weniger eindeutig liegt der Fall bei Zöllen und noch weniger bei fiskalischer Belastung des Verbrauchs.

Bei Zöllen liegt im Falle aa) nur dann ein echtes Handelshindernis vor, wenn diese den Verbrauch fühlbar beeinträchtigen. Im Hinblick auf die geringe Nachfrageelastizität der in Frage stehenden Waren ist dies nur bei einer recht hohen Belastung der Fall. Die UL sollten sich daher auf die Herabsetzung besonders hoher Belastungen konzentrieren.

Kritischer mag der Fall bei Produkten liegen, die der Substitutionsgefahr ausgesetzt sind und die Substitutionsprodukte eine geringere oder keine Belastung erfahren.

Anders liegt es bei Zöllen für die Waren gemäss bb). Hier kann ein Zollabbau zu einer Absatzsteigerung führen. Innere Fiskalabgaben sind -- abgesehen vom Fall der Substitutionierbarkeit -- ähnlich zu beurteilen wie bei den Waren gemäss aa).

Es ist die Frage aufgeworfen worden, ob die Importländer nicht die von ihnen erhobenen Zollabgaben an die Herkunftsländer zurückvergüten könnten. Dabei bestände die Möglichkeit, die Beträge an das Herkunftsland oder an einen Fonds mit grösserer Streuung der Verteilung abzuführen. Der Gedanke wird damit begründet, dass -- abgesehen von extremen Belastungen -- die Fiskalabgaben den Verbrauch nicht schmälern und, wenn schon etwas getan werden solle, es



zweckmässiger wäre, den Fiskalerlös den Entwicklungsländern zu überweisen.

Diese Massnahme würde einen starken Eingriff in das Fiskalgleichgewicht der Industrieländer darstellen. Schweizerischerseits sollte man sich darauf beschränken, für den Abbau extremer Fiskalbelastungen oder echter Handelsschranken, soweit es sich um tropische Produkte handelt, zu plädieren. Insbesondere sollten die Ostländer veranlasst werden können, die betreffenden Produkte auf ihrem Markt nicht über Weltmarktpreisen plus durchschnittliche Fiskalbelastung des Westens zu verkaufen und die Einfuhr der so geschaffenen Marktnachfrage anzupassen.

Bezüglich der Frage des Abbaues der Handelsschranken für Produkte, die auch in den Industrieländern hergestellt werden, sei auf lit. d), cc) verwiesen.

Einzelne UL haben auch das Begehren gestellt, die Diskriminierung der Produkte der einzelnen UL durch gewisse Industrieländer sei zu beseitigen. Dieses Begehren sollte im Zusammenhang mit der allgemeinen Besserstellung der Exporte der Entwicklungsländer seine sukzessive Verwirklichung finden.

### III. Die Zollpräferenzen

1. Ein Weg, um eine gewisse Angebotsentlastung bei den Rohstoffen und Agrarprodukten zu erreichen oder doch mindestens die Entwicklungsmöglichkeiten vom Schicksal dieser Produkte zu lösen, liegt in der Aenderung der Produktions- und Absatzstruktur der Entwicklungsländer.

Dabei steht die Industrialisierung im Vordergrund. Sie schafft neue Arbeitsmöglichkeiten, wobei sie gewöhnlich aus einem grossen Reservoir struktureller Arbeitslosigkeit schöpfen kann.

2. Eine wachsende Industriearbeiterschaft ist meist die Voraussetzung für einen grösseren inneren Markt für Agrarprodukte. Die Industrialisierung fördert somit zugleich auch die Diversifizierung der Landwirtschaft.
3. Bei der Industrialisierung der UL können drei Arten unterschieden werden, die sich oft im Sinne von Stufen folgen:
  - a) Industrialisierung von Anfang an ausgerichtet auf die Weltwirtschaft und basierend auf natürlichen Vorteilen;
  - b) Industrialisierung hinter Schutzmauern, losgelöst von der Weltwirtschaft, ausgerichtet auf eine nur nationale Arbeitsteilung und die bessere Ausnützung der nationalen Produktivkräfte;
  - c) verfeinerte Spezialisierung der Industrie durch allmähliches Hineinwachsen einzelner Industrien in die internationale Arbeitsteilung dank komparativer Kostenvorteile.
4. Die obere Stufe der UL stellt, um die Erreichung der Stufe 3 c zu beschleunigen, an die Industrieländer nachstehende Forderungen:
  - a) die Zölle und anderen Handelshindernisse auf Halbprodukten seien sukzessive abzubauen;



-- 21 --

- b) es sei den UL zu gestatten, unter sich regionale Präferenz-  
zonen zu schaffen, die weder den Erfordernissen einer Zollunion noch  
noch einer Freihandelszone entsprechen müssten;
- c) den UL seien Zollpräferenzen für industrielle Fertigprodukte  
einzuräumen.

5. Bei der Beurteilung dieser Begehren sind folgende Aspekte mit zu  
berücksichtigen:

- a) In den UL ist Arbeit sehr viel reichlicher vorhanden als Kapi-  
tal. In den entwickelten Ländern liegt, tendentiell wenigstens,  
der Fall eher umgekehrt. Eine diesen Verhältnissen Rechnung  
tragende internationale Arbeitsteilung wird zwar nicht verun-  
möglicht, aber doch behindert dadurch, dass in den Industrie-  
ländern die Zolltarife meist noch stark inspiriert sind vom  
Gedanken des Schutzes der Arbeit. Beim Handel zwischen den  
Industrieländern ist aber die Kapitalintensität der kritische  
Faktor. Das internationale Angebot ist in Branchen am gefähr-  
lichsten, wo die Kapitalintensität am stärksten ist, denn in  
Zeiten verschärften Konkurrenzkampfes oder von Absatzschwierig-  
keiten kann nach Grenzkosten, d.h. variablen Kosten kalkuliert  
werden und diese sind umso geringer, je grösser die Kapitalin-  
tensität ist. Der auf das Kapital entfallende Kostenanteil ist  
somit kurzfristig gesehen sehr elastisch und gestattet die rui-  
nösesten Unterbietungen. Was es für die Industrieländer zu  
schützen gilt, ist also weniger die Arbeit, deren Entlohnung

sich in den Industrieländern immer mehr angleicht und die immer unelastischer wird, sondern das Kapital. Dies kann zum Teil durch den Ausbau der Vorschriften über Antidumping und Kompensationszölle geschehen. Erfolgt allmählich ein Umbau der Zolltarife in dieser Richtung, so erhält der Kostenvorteil der UL für die Arbeit in jenen Industrien Bedeutung, die wenig kapitalintensiv aber stark arbeitsintensiv sind. Man sollte versuchen, diesem Gedanken in den kommenden GATT-Runden Rechnung zu tragen.

- b) Nachdem sich die industrielle Welt immer mehr zu grossen Märkten, innerhalb denen die Zölle fallen, zusammenschliessen, um zu einer rationellen Arbeitsteilung zu gelangen, sind für sie die Industriezölle im allgemeinen von geringerer wirtschaftlicher Bedeutung geworden. Dies sollte es ihnen gestatten, eine liberale Zollpolitik gegenüber Drittländern zu betreiben.
- c) Die Bildung von Marktzusammenschlüssen innerhalb der industriellen Welt hat die Exportaussichten der UL für Industrieprodukte vorerst verschlechtert, da sie von den Präferenzen, die sich gewisse Industrieländer gegenseitig gewähren, ausgeschlossen sind.

Zugleich hat damit auch die Tragweite der Präferenzen, die ihnen seitens der Industrieländer eingeräumt werden könnten, abgenommen, denn solche Präferenzen bedeuten noch keine Gleichstellung, geschweige denn Privilegierung gegenüber den innerhalb dieser Märkte produzierenden Konkurrenten. Sie bedeuten für die UL nur einen Vorteil gegenüber dem Handel zwischen den Blöcken. Der Handel zwischen den Blöcken dürfte aber an relativer Bedeutung



abnehmen und sich zunehmend auf spezialisiertere Erzeugnisse konzentrieren. Die UL müssen sich daher ernstlich fragen, ob sie nicht in erster Linie an einer massiven Senkung hoher Zölle der drei Grossmärkte EWG, USA und EFTA interessiert sind. Das Begehren um Präferenzen würde daher besser auf später verschoben, nachdem der Versuch gemacht worden ist, die Zölle allgemein zu senken.

6. Der erste Typus der Industrialisierung (Verarbeitung landeseigener Rohstoffe für den Export) sollte an sich jedem UL offen stehen. Die Entfaltungsmöglichkeiten sind meist beschränkt:

- a) Die Rohstoffbasis ist in vielen Fällen relativ schmal, oder der Kapitalbedarf steht in keinem angemessenen Verhältnis zur erzielbaren Beschäftigung;
- b) Eine konkurrenzfähige Verarbeitung von landeseigenen Rohstoffen setzt oft eine Infrastruktur und Arbeitsteilung voraus, die erst in einem späteren Stadium der Industrialisierung gegeben sind;
- c) Oft sind die ausländischen Zollbelastungen im Hinblick auf den durch die erste Verarbeitung erzielten Wertzuwachs zu gross.

Für die UL ergibt sich daraus vor allem die Forderung, dass die Zölle für die ersten Wertzuwachsstufen möglichst zu beseitigen seien. Gerade in diesem Falle ist wohl anzunehmen, dass generelle, tiefe Zölle zweckmässiger sind als höhere, präferentielle. Dies vor allem im Hinblick auf die Tatsache, dass sich gerade der Handel in diesen Waren, soweit sie noch einen substantiellen Zollschatz aufweisen, immer mehr innerhalb der Blöcke selbst abspielen wird.

7. Um die Industrialisierung zu beschleunigen, ist wohl auch der zweite Weg (hinter Schutzmauern) zu beschreiten. Er gestattet, unausgenützte Arbeitskräfte im Produktionsprozess zu verwenden und die Entwicklung vom Export preislich gedrückter Produkte unabhängiger zu machen. Auf die Dauer gesehen, hat er u.a. folgende Nachteile:

- a) Die Industrialisierung, die auf die Arbeitsteilung im nationalen Raum ausgerichtet ist, ist umso unrationeller, je kleiner dieser Raum ist.
- b) Sie weicht ab von einer Arbeitsteilung, die auf den internationalen Raum ausgerichtet ist und erschwert später das Erreichen der Exportreife.

Um die Fehlerorientierung zu beschränken und der Arbeitsteilung mit der Zeit eine rationellere Richtung zu geben, erscheint es zweckmässig, möglichst zeitig Bedingungen zu schaffen, die eine allmähliche Exportorientierung erleichtern.

8. Schaffung von regionalen Präferenzzonen, um die Exportreife für bisher geschützte Industrien zu beschleunigen:

) Um den Industrien der UL zu gestatten, sich von Anfang an auf einen grösseren Markt und auf eine Arbeitsteilung in einem grösseren Raum auszurichten, können regionale Freihandels- und Präferenzzonen eine Hilfe darstellen. Von diesem grossen Raum aus wäre zweifellos später das Hineinwachsen in den Weltmarkt leichter. Da sich GATT-konforme Freihandelszonen für die UL nur schwer realisieren



lassen, sollte den UL gestattet werden, für eine gewisse Zeit in Abweichung von den GATT-Bestimmungen regionale Präferenzzonen zu bilden.

9. Einräumung von Zollpräferenzen bei der Einfuhr von industriellen Produkten der UL in die Industrieländer, Entsprechend der Vielfalt der Begehren sind Ueberlegungen in folgender Richtung anzustellen:
- a) Sind für Fertigprodukte generell tiefe Zölle oder Zollpräferenzen interessanter?
  - b) Ist es zweckmässiger, sich auf eine allgemein gültige Liste zu beschränken oder die Präferenz für alle Produkte einzuräumen?
  - c) Ist es zweckmässiger, wenn der Präferenzsatz für alle Industrieländer einheitlich oder unterschiedlich ist?
  - d) Ist es zweckmässiger,
    - aa) wenn jedes Industrieland mit dem Hauptlieferanten unter den UL verhandelt und dann das Resultat auf alle UL angewendet, oder
    - bb) wenn jedes Industrieland individuell mit jedem UL verhandelt und Präferenzen festsetzt, die von Ware zu Ware und von Land zu Land variieren, wobei der Masstab im Ausmass der Unterstützung liegt, die notwendig ist, um das betreffende Produkt exportreif zu machen?

10. Sind generelle (nicht präferentielle) tiefe Zölle den Zollpräferenzen vorzuziehen?

Von der Schweiz aus gesehen, kann diese Frage bejaht werden.

a) Soweit es sich um Waren handelt, für die der Austausch innerhalb der Blöcke bedeutend grösser ist als zwischen den Blöcken, wird es darum gehen, möglichst tiefe Zölle zu erreichen. Sofern dies auf meistbegünstigter Basis leichter möglich ist als auf präferentieller, so ist der erste Weg vom Standpunkt der UL vorzuziehen.

Das gleiche trifft zu für die Rationalität der internationalen Arbeitsteilung. Es ist viel eher zu erwarten, dass sich bei generellen Zollsenkungen eine auf die Dauer haltbare Arbeitsteilung ergibt.

b) Lässt sich eine wesentliche Senkung der Zölle auf meistbegünstigter Basis nicht erreichen, so wird für die UL das Präferenzbegehren weiterhin von Bedeutung sein.

11. Präferenzen für alle Industrieprodukte der UL

Bei der Erfüllung dieses Begehrens würde die Meistbegünstigungsklausel lediglich noch zwischen Industrieblöcken gelten und sich nur noch als Hemmnis für eine sukzessive Verständigung zwischen EWG und EFTA auf Präferenzbasis geltend machen. Sie wäre nur noch eine Garantie für USA und Japan gegenüber Europa.



- a) Sie würde in erster Linie zu Gunsten der oberen Stufe der UL wirken. Die untere Stufe würde mehr nur durch eine Diversifizierung der Wirtschaft der oberen Stufe und damit <sup>von</sup> einer Angebotsentlastung für Naturprodukte profitieren.
- b) Solche Präferenzen könnten auf breiterer Basis Industrien aus den Industrieblöcken anziehen für Exporte nach diesen Blöcken.
- c) Nach wie vor dürfte aber der Kreis der Produkte, die von einer solchen Präferenz profitieren, beschränkt sein, da sich im Rahmen der Industrieblöcke die Produktion in grossen Serien weiter entwickelt.

Es ist fraglich, ob sich eine so weitgehende grundsätzliche Aushöhlung der Meistbegünstigung lohnt, um nur einen auf wenigen Produkten zu erwartenden Erfolg zu erreichen.

Es würde daher zweckmässiger erscheinen, wenn eine solche generelle Präferenz auf regionale Zusammenschlüsse der UL beschränkt bliebe.

## 12. Präferenz für einzelne Produkte

Die Beschränkung der Präferenzen auf einzelne Produkte hat den Vorteil, dass die Folgen der Präferenzen leichter überblickt werden können und die Aushöhlung der Meistbegünstigungsklausel nicht einen Umfang annimmt, der sie wertlos bzw. nur mehr zu einem Hindernis für den Handel zwischen den Industrieblöcken macht.

Von einzelnen UL aus betrachtet, wird die Beurteilung davon abhängen, ob sein aussichtsreichstes Produkt, sofern es von den Industrieländern mit relativ hohen Zöllen belastet wird, auf der Liste figuriert.

13. Einheitliche Präferenzansätze seitens der Industrieländer oder individuelle.

Wenn sich die Industrieländer zu einheitlichen Präferenzsätzen entschliessen, dann kann das Problem durch eine multilaterale Konferenz gelöst werden. Bei individuellen Sätzen ist mit bilateralen Verhandlungen zu rechnen, die dazu führen würden, dass die UL veranlasst werden, den Ländern mit sehr hohen Zöllen und mit grosser Importkraft, also den USA, der EWG und Grossbritannien, Sonderkonzessionen einzuräumen. Zudem ist dann zu erwarten, dass die Präferenzen auf jenen Produkten besonders substantiell sein könnten, die weniger im Block oder Land selber als in einem andern Block hergestellt bzw. von dort bezogen werden. Dies könnte zu wesentlichen Spannungen zwischen den Blöcken führen. Unter Umständen würde sich allerdings dann vielleicht eine generelle Senkung der Zölle für die betreffenden Produkte ergeben.

Vom Standpunkt der Schweiz aus wäre im Hinblick auf unsere geringe Importkraft über die in Frage stehenden Waren ein genereller, für alle Industrieländer geltender Präferenzsatz vorzuziehen.

14. Soll jedes Industrieland mit dem Hauptlieferanten verhandeln und dann die Konzession auf alle UL anwenden?

Die Hauptlieferantenklausel scheint nicht sehr sinnvoll, da wir ja erst am Anfang einer Entwicklung stehen und sich die künftigen Schwergewichte nur in wenigen Fällen bereits klar erkennen lassen. Zudem sind die Bemerkungen unter 13. zu beachten.



15. Individualisierung der Präferenzen (belgischer Plan)

Jedes Industrieland gewährt die Präferenzen individuell. Sie variieren nach UL und Produkt und sind nach der Konkurrenzfähigkeit bemessen.

Diese Methode geht zwar von der an sich nicht unvernünftigen Auffassung aus, es müsse eine vorübergehende "Erziehungshilfe" gewährt werden. Diese sei nur zweckmässig, wenn vorher geprüft werde, ob eine solche Hilfe aussichtsreich sei und ob sie so dosiert werden könne, dass sie bald zum Ziele führe.

Praktisch gesehen, erweckt sie aber folgende Bedenken:

- a) Es ist ein grosser Prüfungsapparat notwendig. Nimmt dieser seine Aufgaben genau, so sind sie so gross, dass die Ausführung bald im Gestrüpp der Prüfung stecken bleibt. Nimmt er sie aber ungenau, so wird diese Konstruktion bald zum Vorwand, um für das Industrieland interessante bilaterale Verhandlungen zu pflegen. Diese Formel könnte zu einem geeigneten Instrument der EWG werden, um sich mit den Hauptopponenten unter den UL zu Lasten anderer Industrieländer zu verständigen.
- b) Das, was bisher noch von der Meistbegünstigung blieb, würde in nicht mehr zu überschauender Weise ausgehöhlt. Die Zölle und Konkurrenzverhältnisse würden nicht nur unübersichtlich für die Industrieländer, sondern auch für die UL. Die Arbeitsteilung unter ihnen könnte stark verzerrt werden. Es würde eine Atmosphäre der Beunruhigung und Spannung geschaffen. Unter diesen Verhältnissen wäre wohl kaum noch zu erwarten,

-- 30 --

dass sehr viel von der Meistbegünstigungsklausel übrig bliebe. Wahrscheinlich würde sie dann einfach von den Verhältnissen überrannt.

Von dieser Methode wäre abzusehen. Sie käme höchstens in Frage, wenn sie auf kleine, im voraus für alle Länder verbindliche Warenlisten beschränkt würde. Dann könnte sie vielleicht Bestandteil einer Abspeisetaktik werden.

16. Versuch einer zusammenfassenden schweizerischen Stellungnahme

a) Wir sollten wenn immer möglich eine Lösung unterstützen, die möglichst wenig mit Präferenzen seitens der Industrieländer operiert.

Dafür sollten wir für eine möglichst starke generelle Senkung der Zölle der Industrieländer plädieren.

Ferner wäre den UL die Schaffung regionaler Präferenzzonen für gewisse Industrieprodukte für eine bestimmte Uebergangszeit zu gestatten.

b) Wäre die Einräumung von Präferenzen seitens der Industrieländer nicht zu umgehen, so sollte eine für die Industrieländer allgemein verbindliche Liste aufgestellt werden. Sie sollte anfänglich kurz sein und könnte später erweitert werden. Dabei wäre möglichst mit Halbprodukten zu beginnen. Andere Produkte sollten wo möglich erst nach der Kennedy-Runde geprüft werden. Das prozentuale Ausmass der Präferenzen sollte einheitlich sein sowohl für die Präferenzgewährer als auch die Präferenzempfänger.



- 31 -

Ob eine Schutzklausel gegen Ueberschwemmung mit billigen Waren vorzusehen wäre, hinge davon ab, inwieweit auch Textilien in die Präferenz einbezogen würden.

Es liesse sich auch die Frage prüfen, ob nicht statt der direkten Präferenz eine teilweise Zollvergütung an die Regierungen der Herkunftsländer als Ersatz für die Präferenz vorgesehen werden könnte. Eventuell müssten für solche Rückvergütungen Kontingente festgesetzt werden. Die Regierungen könnten das Geld verwenden für Exportsubventionen oder für den weiteren Ausbau der Industrie.

- c) Wir sollten uns hüten, Vorschläge zu unterstützen, die in ein unübersichtliches Chaos ausmünden und dann entweder praktisch zu nichts führen oder zu etwas ganz anderem, als ursprünglich geplant ist. In dieser Hinsicht ist insbesondere gegenüber dem Brasseur-Plan ein beträchtliches Misstrauen am Platze.

#### IV. Institutionelle Aspekte

Dieses Problem ist schwer zu überschauen. Auf alle Fälle sollte das GATT nicht ausgehöhlt werden. Es wäre allerdings schwer, sich gegen die Schaffung eines Forums zu wehren, das in gewissen Zeitabschnitten der konferenziellen Weiterbehandlung der Probleme dient und dass zur Vorbereitung dieser Konferenzen eine Sekretariatsstelle bezeichnet wird.

Dagegen könnte wohl der Abschluss von internationalen Abkommen für einzelne Waren zu gewissen permanenten neuen Institutionen auf Teilgebieten führen.

Bern, 31. Dezember 1963

Stopper